

吴起县退耕还林(草)政策实施情况调查研究

姜志德¹, 王继军^{1,2}, 谢永生^{1,2}, 卢宗凡²

(1. 西北农林科技大学, 陕西 杨凌 712100; 2. 中国科学院 水利部 水土保持研究所, 陕西 杨凌 712100)

摘 要: 吴起县退耕还林(草)政策经过 8 a 的实施取得了显著成效。项目实施区生态环境得到明显改善, 农业综合生产能力得到很大的提高, 农民通过退耕补助得以直接增收, 为形成面对农户的生态补偿制度探索了经验。然而政策实施过程中仍然存在着诸如退耕地块分布和林分结构不合理, 草畜业发展滞后, 牧草资源利用率不高, 退耕政策不够灵活, 补偿标准缺乏弹性等问题。建议在以后退耕政策中注重加强规划指导, 合理确定退耕范围, 在生态补偿制度框架下优化退耕补助标准, 通过深化土地产权改革, 促进退耕地合理流转和规模化经营, 继续推动农业后续产业发展, 巩固退耕成果。

关键词: 退耕还林(草); 政策实施; 生态补偿; 吴起县

文献标识码: A

文章编号: 1000—288X(2009)03—0029—04

中图分类号: F326.20

Implementation of Policies for Converting Cultivated Land into Forestland/ Grassland in Wuqi County

JIANG Zhi-de¹, WANG Ji-jun², XIE Yong-sheng², LU Zong-fan²

(1. Northwest Sci-tech University of A & F, Yangling, Shaanxi 712100, China; 2. Institute of Soil and Water Conservation, Chinese Academy of Sciences and Ministry of Water Resources, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract The 8 year implementation of the policies of converting cultivated land into forestland/ grassland in Wuqi County has showed considerable effects. The environment of project area is improved, the integration production capacity of agriculture is enhanced, and farmers' income is raised through land subsidy. Furthermore, the practice in the county may be the prelude of a formal system of ecological compensation toward Chinese farmers. However, there are some problems in practice. For instance, the distribution and plant structure of converted lands are not in an optimal state, the efficiency of stock raising sustained by grass resources develops slowly, and the implementation of policies lacks necessary flexibility. This paper suggests that the policies should be further improved though enhancing the guidance of landuse plan, confirming the bound of converted land reasonably, and optimizing the standards of land subsidy according to the principle of ecological compensation. Moreover, boosting reform of land property right, promoting reasonable land circulation and its scale management, and developing subsequent agricultural industries are also the urgent affairs.

Keywords: converting cultivated land into forestland/ grassland; implementation of policy; ecological compensation; Wuqi County

陕西省延安市吴起县是国家退耕还林重点示范县,因其退耕时间早,退耕面积大,退耕工作较为彻底而被誉为“全国退耕第一县”,深受政府部门和学术界所关注。在第一期退耕还林(草)政策即将到期,第二期政策即将启动之际,经过近 8 a 的实施,退耕还林(草)政策的效果究竟如何?目前还存在着哪些问题?今后该怎么办?带着这些问题,2008 年 4 月中旬,由中国科学院水土保持研究所及西北农林科技大学经管学院共同组成的调查小组赴吴起县进行了关于退

耕还林(草)政策实施情况的专题调研。我们与当地县乡局有关领导分别进行了座谈,参观了退耕还林还草及生态治理重点项目点和典型样板,开展了系统的农户抽样调查。

1 退耕还林(草)政策实施的主要成果

吴起县累计完成退耕还林 $1.168 \times 10^5 \text{ hm}^2$,造林种草面积 $1.579 \times 10^5 \text{ hm}^2$ 。据统计,2006 年,全县国民生产总值达到 2.83×10^5 元,地方财政收入 1.229

$\times 10^5$ 元, 分别比 1997 年增长了 4.9 倍和 40.9 倍, 农民人均纯收入达到 2 298 元, 是 1997 年的 2.59 倍。县域综合经济实现了跨越式发展, 进入了“西部百强县”和“陕西省经济社会发展十佳县”行列。

1.1 项目实施区生态环境得到明显改善

经过近 10 a 的退耕还林(草)和生态建设, 全县林草覆盖率由 1997 年的 19.2% 提高到 2006 年的 62.9%, 昔日的荒山秃岭披上了绿装。林草植被的增加, 遏制了水土流失的势头。径流观测表明, 吴起县土壤年侵蚀模数由 1998 年的 1.53×10^4 t/km² 下降到 2004 年的 5.9×10^3 t/km²^[11], 基本实现了“泥不下山, 水不出沟”。

林草植被的增加, 明显改善了当地气候条件。据气象部门监测, 与 10 a 前相比吴起县年均降雨量由年均 478.3 mm 增加到年均 582 mm, 年无霜日由年均 151 d 增加到年均 161 d, 扬沙天数由年均 31.6 次下降到年均 6.5 次, 干旱、冰雹、霜冻等灾害减少了 70% 左右^[12]。此外, 林草植被的增加使生物多样性也变得丰富了, 多年不见的野狼、狐狸、黄鼠狼、猫头鹰等飞禽走兽重新出现。

1.2 农业综合生产能力得到很大提高

吴起县把退耕还林(草)与提高农业综合生产能力有机结合起来, 大搞基本农田建设。据统计, 2003 年以来, 全县累计投入基本农田建设资金 6 000 多万元, 新修基本农田 1.52×10^4 hm², 现在全县基本农田从退耕前 8 000 hm² 增加到 2.12×10^4 hm², 实现农民了人人拥有 0.13 hm² 高产农田的目标。通过推广旱作农业技术, 增加农田投入, 实行集约化经营, 粮食作物的产量从 1998 年的 870 kg/hm² 提高到目前的 2 820 kg/hm², 总产量稳中有升, 农民吃饭问题得到妥善解决。事实证明, 吴起县的粮食安全供应能力并没有因为其巨大的退耕面积而被削弱, 相反, 随着高标准基本农田建设的深入以及种植业投入的增加, 在保留耕地面积内粮食和其它农产品产量尚有较大的提升空间。

1.3 农民通过退耕补助得以直接增收

通过近 8 a 国家向项目实施区累计投入资金和实物, 农民增加了新的收入渠道。据西北农林科技大学经济管理学院 2005 年对吴起县 12 个乡镇 1 619 户退耕农户的大型抽样调查分析结果, 2004 年样本退耕户家庭人均收入 4 312.9 元, 其中退耕补助 1 142.3 元, 占到 26.48%, 在样本退耕农户人均收入中的比重仅次于务工收入(33.89%), 高于种植业收入(13.66%)^[13]。依靠退耕补助款增加收入虽然不能算作长久之计, 然而却实实在在弥补了农户因退耕而

减少的收入, 维护了广大农民的根本利益。退耕还林(草)还将农户从繁重而又低效的粮食生产中解放出来, 投入到非农产业和其它农业产业中去, 间接地通过农业结构调整提升了农民的增收能力。

1.4 为形成面对农户的生态补偿制度探索了经验

退耕还林(草)政策作为面向生态环境脆弱区的综合性政策开了面向农户进行生态建设补偿的先河, 其性质已经具备了由国家向生态建设主体农户进行生态购买和补偿的雏形。已经成为全球范围内“向环境服务付费(PES)”机制的有益探索, 也成为此种机制的成功操作案例, 在国际上也取得了良好反响^[4]。吴起县由于退耕地面积较大, 退耕还林(草)任务涉及千家万户, 多数农户在进行日常生产经营的同时, 都要或多或少地承担一部分退耕地上的林草管护工作, 而退耕补助款正是对这种工作的补偿和回报。这样, 广大农户实际上身兼二任, 既是传统农产品的生产供给者, 又是新型“生态产品”的生产供给者, 前者通过市场取得回报, 后者则由制度化的非市场方式给予补偿。可以期望, 在已有实践基础上, 通过今后若干年的继续探索和完善, 退耕还林(草)必将成为一项先进的生态补偿基本制度。

2 退耕还林(草)政策实施中存在的问题

2.1 退耕地块分布欠合理

由于实施退耕还林(草)政策过程中时间仓促, 来不及统筹论证安排, 同时也可能为了平衡不同乡、镇、村和农户之间退耕指标分配, 不同程度地存在着不合理退耕现象。在调查中我们发现有的地方将缓坡耕地、川地、台地甚至已修好的梯田进行了退耕, 而有的陡坡耕地仍然在种植作物, “退优留劣, 退高留低, 退近留远, 退平留坡”现象在部分村庄仍旧存在。有的地方退耕地过于分散, 未能集中连片, 导致退耕地与农田呈“插花”状分布, 如不加以更正, 其后果一方面会影响退耕地整体景观格局的优化及生态功能的发挥, 另一方面不利于土地资源合理配置和高效利用目标的实现。调查中还发现有的乡镇实施了移民搬迁工程, 将居住于远山深沟中的部分农户迁至川道和公路近旁, 而他们原有的责任地却未被纳入退耕计划, 不但因路途遥远耕作管理十分困难, 也不便于进行农田基本建设。

2.2 退耕地中林分结构不合理

在工程实施初期, 为了保证成活率、合格率, 在林木品种上过多地选择了利用难度大, 易于退化的沙棘, 形成了目前树种单一, 林分结构不合理的局面。由于自然气候等条件的限制, 加之缺乏有效的技术指

导,以苹果、仁用杏为主的经济林生长缓慢,挂果率极低,经济效益不明显。林分结构调整是摆在人们面前一项重大任务,客观上要求尊重生态学的规律,增加物种的多样性,使经过退耕地上形成的林木生态系统结构更加合理,功能更加完善,稳定性更强。如不能解决,若干年后林木退化,势必会重蹈“年年造林不见林”之覆辙,使退耕还林(草)的成果受到较大影响。当然,林分结构背后反映的是林业和果业发展定位问题,除了发挥植被自然恢复功能之外,吴起县目前尚未很好地解决退耕以后生态公益林建设长期发展所适用的林种、树种问题,也未能培植出适合当地自然气候条件的果业主导产品。

2.3 草畜业发展滞后,牧草资源利用率不高

由于各地普遍采取了封山禁牧的措施,退耕后养羊业受到较大的抑制。尽管吴起县等地试图通过发展舍饲养羊来解决这个问题,可是经过一段时间的繁荣之后,似乎又重新归于沉寂,羊只存栏近几年波动较大,农民养羊的积极性总体不高。究其原因一是舍饲养殖中的品种、技术问题难以解决,农户舍饲养羊的风险较高;二是农户经营受到土地规模限制,单家独户很难拥有大面积草场去发展规模化养殖以降低成本;三是当地石油产业发展牵动劳动力成本上升较快,使得养羊的比较收益降低。与此相对应的则是退耕地上大量牧草处于闲置浪费状态,如果牧草资源长期得不到有效利用,草地退化就在所难免,农业产业结构也会因缺少畜牧业支撑而趋于失调。

2.4 退耕政策不够灵活,补偿标准缺乏弹性

由于退耕还林(草)政策出台时农村经济社会背景所限,对政策实施的公平性考虑较多,而对于其生态补偿的主体功能考虑较少,加之为了确保补偿资金直达农户,减少环节性资金流失,制定了较为单一的实施办法,使得退耕政策计划指令性色彩浓厚,执行方式及标准难免“一刀切”。指标分配和补偿资金使用过程中地方政府、基层组织及退耕农户的选择余地较小。钱粮及种苗补助标准的制订未能依据林业生态建设的成本细加核定,与退耕农户的受偿意愿不相吻合,激励的有效性欠佳。如不加以改善势必会延续两个不良倾向:一是退耕补助款不能像市场价格那样发挥“看不见的手”式的资源配置作用,以统一僵化的补偿标准面对千百万农户会显得或者过高,或者过低,均不能与生态建设行为及结果的激励有效挂钩;二是不利于调动地方政府和农村基层组织管理退耕还林(草)的积极性,他们倾向于被动执行国家政策,有时还会选择作弊等机会主义行为。

3 进一步完善退耕还林(草)政策的几点建议

3.1 加强规划指导,合理确定退耕范围

要利用第二期退耕还林(草)政策实施之机强化规划的指导性,通过项目规划进一步明确退耕地的范围,并以此为实施的依据。规划划定的退耕范围不以土地权属为依据,而是依据生态恢复与重建的客观需要,注重生态功能之发挥。按照“先难后易,先远后近,先高后低,先陡后平,集中连片”的原则分期规划实施。尽可能将超计划退耕面积中合理部分纳入到第二期退耕还林(草)计划之中,尤其要注意解决第一期退耕中地块分布不合理以及超计划退耕指标等遗留问题。在规划中要明确规定需要退耕的具体地块,退耕面积、批次,退耕后需要形成的植被类型、覆盖程度、甚至树种、草种和经济林类型均要有指导性规定。为了确保规划的科学性和权威性,应由相关领域专家为主的规划小组负责退耕规划的论证起草,并且由各级人大及其常委会审批,由下至上层层上报汇总后交由全国人大资源与环境特别委员会批准执行。经过批准的退耕规划自然形成各地区的退耕“任务”并且向社会公布,无须通过分配指标的方式去操作,可杜绝实施过程中各地盲目争抢指标,虚报面积等弊端。

3.2 建立生态补偿制度,优化退耕补助标准

要将退耕还林(草)政策进一步明确为生态补偿制度的有机组成部分,把向农户支付退耕补助定性为政府面向农户的“生态购买”行为,所遵循的原则是“政府规划,农户建设,按质论价,从量补偿”。建议在控制性指标范围实行有弹性的退耕补助发放标准,在发放方式上也应有一定的灵活性。比如在退耕成果验收上可改一次性验收为分阶段验收;林木植被计算上由以面积为主改为以株数为主,按株补贴。退耕补助首先抵偿农户在退耕行为中的实际投入成本,尤其是要将退耕补助的多少与农户对退耕地经营的努力程度挂起钩来。在退耕补偿年限方面应该有长远打算,只要林草植被的存在不断为社会提供着生态服务价值,其产权所有者就应该得到相应的经济补偿。生态林、经济林和草本植被在补偿年限上不应有差别,只须在补偿标准上有所区分即可。在退耕资金来源上应逐步做到多渠道化,除了中央与地方财政分摊主要的退耕开支之外,还可通过向对环境有重大影响的企业开征生态环境建设税来弥补退耕还林(草)生态建设资金之不足。

3.3 深化土地产权改革,促进土地合理流转

我们主张退耕还林(草)政策的实施必须建立在稳定的土地家庭承包制度基础上,反对以退耕为由擅自调整现行土地承包关系。集体性质的退耕土地应该是农户承包的责任地中的一部分,即使包括未分配到户的集体山林也要按新的林权改革方案承包到户。不赞成以重新调整承包地块的方式来解决农户之间退耕地不平衡的问题,该问题只能通过继续推进土地合理流转,建立农村土地市场的途径加以解决。目前深化土地产权制度改革的核心仍然是落实第二轮土地承包合同,在坚持 30 a 不变的基础上按照国务院退耕还林条例的规定将退耕地承包期自然延伸到 50 a,并且根据新的林权改革精神将集体山林按 70 a 期限承包到户,向农户发放土地承包权证以及林权证。在此基础上,进一步明确农户土地承包权的物权内涵,即长久性、稳定性、可处置性(继承、转赠、出租、买卖等)。只有把农户土地权益问题处理好了,退耕还林(草)政策以至生态补偿制度才有相应的运作平台。只有土地产权到位了才能保障农户拥有法定的土地权益,退耕农户不仅是土地经营单位,而且是独立的财产法律主体,在退耕政策实施中与政府是对等的契约关系,农民按照与政府的退耕合同履行生态建设责任并从中取得应得的报酬(补偿)。如有纠纷也主要通过法律途径而不是行政命令手段去解决,这样不仅会调动农户“经营”退耕地的积极性,而且也可极大地减少政府和基层组织的行政干预,降低监督成本,提高退耕政策的实施效率。

3.4 推动农业后续产业发展,巩固退耕还林(草)成果

要确保退耕还林(草)政策的持续发展,除了

各地根据不同条件发展城市经济、石油矿产经济和其它非农产业之外,农业后续产业也必须跟上。农业后续产业应做好三个方面的工作。一是发展现代高效农业。通过建设高标准的基本农田,确保人均保留耕地面积不低于常规水平,依此为基础不论是发展大田作物、经济种植还是设施农业,均有了可靠保障。二是草地畜牧业。要利用陕北土地表面积大,牧草资源存量较大的优势,把草地畜牧业发展当作战略任务来抓。目前应着重解决农户养羊过程中采草成本过高和养殖规模偏小的问题,可考虑由整座退耕山林承包户成立养殖合作社,以舍饲为主,结合适度放养共同利用草地资源的模式。三是地方性林果产品。要开发适于当地特殊气候条件的林产品、经济果品进行规模化种植,按照农业产业化模式运作,着重解决技术服务和产品销路问题,逐步形成有一定影响的地方性品牌,配合以农产品加工,提高特色林果产品的增值能力。

[参 考 文 献]

- [1] 杨光,丁国栋,赵建宁,等.黄土高原丘陵沟壑区退耕还林的水土保持效益研究[J].水土保持通报,2006,26(2):88-90.
- [2] 国家林业局调查组.退耕还林让吴起走向生态文明[J].中国林业,2008(1A):4-9.
- [3] 郭志勤,姚顺波.吴起县退耕还林可持续性研究[J].林业经济,2007(3):32-39.
- [4] Michael T Bennett. China's sloping land conversion program: Institutional innovation or business as usual? [J]. Ecological Economics,2008,65(4):699-711.